

Evaluación del costo fiscal de la generalización del régimen de asignaciones familiares.

Julio 2009

1. Consideraciones metodológicas generales:

- a. Con el fin de identificar a los hogares no cubiertos por el sistema de seguridad social se utilizó la información provista por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al cuarto trimestre del año 2006 por no disponer de las bases correspondientes al año 2009. Se debe remarcar, que la intervención del INDEC, y el consiguiente desmantelamiento del sistema estadístico nacional, impiden la realización de una estimación certera del costo fiscal y del impacto sobre los niveles de vida de la población que podría provocar la generalización del régimen de asignaciones familiares.
- b. La encuesta mencionada proporciona información para los principales aglomerados urbanos. Por lo tanto, la extrapolación de la información provista por la EPH al total nacional se basa en el supuesto de que el comportamiento en el resto urbano y en los sectores rurales es similar al registrado en los principales aglomerados urbanos.
- c. Para realizar la extrapolación se estimó un ponderador como el cociente entre la población total de nuestro país en el año 2006 -estimada por el INDEC- y la población relevada por la encuesta. Esta operación arrojó un coeficiente de 1,62 como resultado del cociente entre la población total (38.970.611) y la relevada por la encuesta (24.039.574).
- d. La estimación del costo fiscal suplementario de la aplicación del régimen de asignaciones familiares a los hogares no cubiertos por el sistema se limitó -por falta de información estadística- al beneficio por hijo. Es decir, no se consideraron los beneficios por: nacimiento, adopción, matrimonio, prenatal, hijo con discapacidad y ayuda escolar.
- e. Asimismo, no se consideraron las diferencias en los pagos de asignaciones familiares por hijo según región geográfica, ya que la EPH no permite una estimación confiable con dicho grado de desagregación. Por lo tanto, se consideraron los valores generales para el total del país.
- f. Por lo antedicho, **la siguiente estimación debe ser considerada sólo como una aproximación al costo fiscal suplementario de la generalización del sistema de asignaciones familiares** para el conjunto de la población.

2. Estimación de la población según cobertura del régimen de asignaciones familiares.

En base a la información de la EPH correspondiente al cuarto trimestre del 2006 se procedió a estimar el grado de cobertura del sistema de asignaciones familiares. Para ello, en una primera instancia se clasificaron los hogares según si el jefe o el cónyuge registran o no descuentos jubilatorios en las actividades que desempeñan. A su vez, se consideraron los hogares en donde la cantidad de menores es igual a la cantidad de hijos menores de hasta 16 años.

En el caso de los hogares en donde ni el jefe ni el cónyuge registran descuentos jubilatorios se verificó que ningún otro miembro los percibiera. En base a este procedimiento se estimaron los tres primeros conjuntos de hogares:

- a. Hogares que no poseen menores de hasta 16 años (Condición 1).
- b. Hogares con menores de hasta 16 años y cubiertos directamente por el régimen de asignaciones familiares (Condición 2).
- c. Hogares con menores de hasta 16 años no cubiertos por el régimen de asignaciones familiares. En dichos hogares, la totalidad de los miembros del hogar no se encuentra cubierto por el régimen de seguridad social (Condición 4).

A partir de los procedimientos realizados se constató la existencia de un conjunto de hogares en donde si bien existen menores de hasta 16 años los mismos no son todos hijos del jefe o conyuge del hogar. Es decir, se trata de hogares con la presencia de núcleos secundarios. A estos hogares se los clasificó en dos grupos: aquellos en donde no se registra a ningún ocupado como registrado se los consideró como hogares plausibles de ser incluidos en la ampliación del sistema (Condición 5), en tanto en la situación opuesta se los supone ya cubiertos por el régimen de seguridad social (Condición 3).

A su vez, entre el conjunto de hogares no cubierto por el sistema de asignaciones familiares se excluyeron 659.000 hogares que se suponen cubiertos por el Plan Familias. Dicho programa, brinda una asignación por hijo a casi 1.500.000 menores de 16 años en el total del país, por tanto estos hogares no deberían ser contemplados en el programa de ampliación del régimen de asignaciones familiares.

En base a la codificación de los hogares realizada se estimó para el total del país la siguiente distribución:

Cuadro N° 1. Distribución de los hogares según cobertura del sistema de seguridad social.
Total del país, cuarto trimestre 2006.

Tipo de hogar	Cantidad de hogares	%
Condición 1 (sin menores)	6.445.357	55,1
Hogares cubiertos	2.725.028	23,3
- Condición 2	2.210.825	18,9
- Condición 3	514.202	4,4
Hogares no cubiertos	1.762.419	15,1
- Condición 4	1.408.704	12,1
- Condición 5	353.715	3,0
Otros Hogares	756.213	6,5
- Plan Familias	659.139	5,6
- Sin clasificar	97.075	0,8
Total	11.689.017	100,0

Fuente: elaboración propia en base a la EPH.

A continuación se presenta la cantidad de menores de hasta 16 años para los distintos tipos de hogares, como se puede observar los menores no cubiertos por el sistema de asignaciones familiares superan al 35%. En definitiva, la ampliación de la cobertura del sistema implica la inclusión de casi cuatro millones de menores de hasta 16 años.

Cuadro N° 2. Cantidad de menores de hasta 16 años según cobertura del sistema de seguridad social.
Total nacional, cuarto trimestre 2006.

Tipo de hogar	Cantidad de menores de 16 años	%
Menores cubiertos	5.165.873	49,1
- Condición 2	4.092.266	38,9
- Condición 3	1.073.607	10,2
Menores no cubiertos	3.778.701	35,9
- Condición 4	3.053.262	29,0
- Condición 5	725.438	6,9
Menores en otros hogares	1.574.390	15,0
- Plan Familias	1.423.827	13,5
- Sin clasificar	150.563	1,4
Total	10.518.964	100,0

Fuente: elaboración propia en base a la EPH.

La estimación del costo fiscal resultante de la ampliación del nivel de cobertura del régimen de asignaciones familiares requiere de la estimación de los ingresos medios de los responsables de los menores, ya que el monto de la asignación depende del nivel de ingresos. En efecto, a partir de setiembre del 2008 un ocupado con ingresos hasta los 2.400 pesos mensuales percibe una asignación por hijo de 135 pesos, dicha asignación se reduce hasta los 101,3 pesos en el caso de los ocupados con remuneraciones comprendidas entre los 2.401 y 3.600 pesos, en tanto aquellos con ingresos entre 3.601 y 4.800 pesos perciben una asignación por hijo de 67,5 pesos. Por último, los ocupados con ingresos superiores a los 4.800 pesos no perciben dicha asignación.

De todas formas, se supone que la ampliación del régimen de asignaciones familiares se restringiría a los hogares no cubiertos con ingresos totales familiares de hasta 2.400 pesos. A su vez, se debe remarcar, que por trabajarse con información correspondiente al cuarto trimestre del 2006 no se consideran los aumentos registrados en los salarios nominales a lo largo de los últimos años. Es decir, posiblemente se estén subestimando los ingresos de los ocupados no registrados determinando, por lo tanto, una sobreestimación del costo fiscal resultante de la ampliación del sistema. Por lo tanto, el costo fiscal estimado es aproximativo dadas las diversas limitaciones existentes como consecuencia de la falta de fuentes de información que permitan realizar una estimación con mayor exactitud.

Cuadro N° 3. Costo mensual y anual resultante de la ampliación del sistema de asignaciones familiares a los menores de hasta 16 años en el total nacional.

Tipo de hogar	Cantidad de menores de 16 años	Asignación por hijo	Costo mensual estimado	Costo anual estimado
Hogares condición 4	3.053.262		387.178.329	4.646.139.944
- Hasta 2.400 pesos	2.867.988	135	387.178.329	4.646.139.944
- Más de 2.400 pesos	185.274			
Hogares condición 5	725.438		95.300.536	1.143.606.430
- Hasta 2.400 pesos	705.930	135	95.300.536	1.143.606.430
- Más de 2.400 pesos	19.508			
Total	3.778.701		482.478.865	5.789.746.374

Fuente: elaboración propia en base a la EPH.

Por último, se presentan estimaciones del costo fiscal de realizar la ampliación del sistema por etapas según la edad de los menores. La ampliación del sistema a todos los menores de 6 años de edad implicaría un costo fiscal adicional de aproximadamente 1.419 millones de pesos anuales, en tanto ampliar la cobertura hasta los menores de 12 años supondría una erogación de 3.035 millones de pesos anuales.

Cuadro N° 4. Costo mensual y anual resultante de la ampliación del sistema de asignaciones familiares en el total nacional según edad de los menores.

Tramo de edad	Cantidad de menores	Por tramo de edad	
		Costo mensual estimado	Costo anual estimado
Menores de 12 a 16 años	961.615	129.818.055	1.557.816.662
Menores de 6 a 11 años	1.390.856	187.765.552	2.253.186.623
Menores de 6 años	1.221.446	164.895.257	1.978.743.089
Total de menores a cubrir	3.573.918	482.478.865	5.789.746.374

Fuente: elaboración propia en base a la EPH.

Lamentablemente, debido a la inexistencia de las bases usuarias de la EPH en los años recientes es imposible realizar una estimación medianamente certera sobre el impacto que tendría la generalización del régimen de asignaciones familiares sobre la pobreza, la indigencia y la distribución del ingreso.